

# 戦後日本の地域政治 (1)

佐 藤 俊 一

## 序 章—企図と時期区分

### 第1章 占領・復興期の地域政治

#### 第1節 占領と戦後民主化改革

##### 第1項～第5項 (以上本号)

#### 第2節 地方制度改革と中央地方関係

#### 第3節 農村型社会と地域権力構造

### 第2章 高度成長前期の地域政治

#### 第1節 55年体制と高度成長政策

#### 第2節 地域工業開発と地域政治

#### 第3節 地域民主主義と地域政治

### 第3章 高度成長後期の地域政治

#### 第1節 公害・都市問題と噴出メカニズム

#### 第2節 革新(首長)自治体と地域政治

#### 第3節 住民運動・住民参加と地域政治

### 第4章 低成長転換期の地域政治

#### 第1節 社会構造の変質と保革対決の融解

#### 第2節 地方行政改革と地域政治

#### 第3節 超過密過疎化と地域政治

## 終 章—地域政治の発展論と比較論

## 序 章—企図と時期区分

この20世紀末におけるグローバルな政治社会変動のもとで、19世紀の後半以降、広義には近代化、狭義には福沢諭吉の「脱亜入欧」路線を—それは帝国主義化の中で一旦は破綻したものの一志向してきた日本政治と地域政治も、近年来、構造的な転換が迫られているように見える。それだけではなく、ここしばらくの間、戦後の日本政治と地域政治に対する見方も

かなり模様変りを示してきた<sup>(1)</sup>。そうした中で、筆者はこれまで戦後の地域政治に対して良く言えば複眼的な、悪しく言えば二足ワラジ的な作業を行ってきた。それは現代＝戦後日本の地域政治を基点に、一方では、その特色を比較論的に把えるために西欧の地域政治理論状況を批判摂取しようとする作業であり、他方は、そうした作業から、近代化以降の日本の中央地域政治を貫ぬいてきた構造的な一要素は政治的クライエンテリズムではなかったのかという問題意識をもって、戦前の中央地域政治をさしあたり選挙システムと政治家・政党活動に焦点をあてて把え返してみようとする歴史的な作業である<sup>(2)</sup>。

今後の展望としては、こうした二足ワラジ的な作業を接合し、シンクロ化することにあるが、その企図は戦後日本の革新自治体を中心にした地域政治論に関する書評的論稿<sup>(3)</sup>を草したことから、さしあたり次の作業を触媒にして促進することにした。すなわち、戦前期の地域政治の展開に対して選挙システムや選挙実態を中心にした歴史的考察を進めながらも、他方で、戦後日本の地域政治に対する筆者なりの見解を書評論以上に改めて整理構成してみることである。そのことが、戦前期深求への問題意識と視座を一層明確化するだけでなく、理論状況以上の比較地域政治論へと上昇するのに資するのではないか。かくして、本稿はかなり時間を要するこれまでの二足ワラジ的な作業の接合とシンクロ化をはかろうという、きわめて研究作業の都合上から企図されたものである。その意味で、本稿は完成図を予定し、その全体を俯瞰しうるような枠組等を明確に設定したうえでの稿ではなく、むしろその明確化をめざすことによって次段階のシンクロ化作業への触媒たらしめようとするものである。

ところで、戦後日本の地域政治に対する筆者なりの見解を整理構成するにしても、それには大きく2つの方途があろう。1つは理論史的な方途であり、もう1つは政治史論的な方途である。これまで、前者についてはマルクス主義の立場からの整理構成などがみられるものの、後者についてはまとまったものが意外に少ないように思える<sup>(4)</sup>。こうした中で、本稿は前述のシンクロ化作業への触媒企図から後者の方途に重心を置きながら、前者の方途も考慮する路をとりたい。しかしながら、そうすると地域政治の多面にわたる膨大な個別的な分析・論評論稿等の再吟味が求められるが、

その十全なフォローアップはとても筆者個人では不可能である。そこで、本稿は戦後日本の地域政治史を日本政治全体と地域政治的焦点ないし課題から時期区分化しながら、そうした时期的な焦点＝課題に対する個別的分析・論議評稿等にも一したがつて理論的状况にも一できうる限り眼くばりしながら、筆者なりの講義ノート風な整理構成を試みるという路をとることにする。この限りで、戦後日本の地域政治（史）論に関する文献史をも構成するようにしたい。

さて、如上の方途によるならば、戦後の日本政治全体と地域政治的な焦点＝課題からする時期区分化が問題になる。しかし、この問題についても難しい歴史学的な時期区分論<sup>(5)</sup>へ立ち入ることは避け、さしあたり政治学者による政治家と官僚の力関係の変化や戦後の経済変動面等から捉えられた4つの時期区分に従うことにする。その第1期は占領期を含む経済復興期（1945～1955年）、第2期は高度成長前期（1955～1964年）、第3期は高度成長後期（1965年～1973年）、第4は低成長期（1973年以降）である<sup>(6)</sup>。この区分の特徴は、戦前戦後政治の連続性をかなり認めつつも、ひとまず終戦を起点にした戦後の高度成長期を前期・後期へと分析的に明確に分けたことにある。一般に高度成長期と概括されてきた時期にも、内実的には変化があるとみるこの区分は、後述からしても妥当であると考え。そうだとすれば、次に地域政治的な焦点＝課題からどのような時期区分が可能であり、それは上記のごとき時期区分とどのような照応や連関性をもちうるかが問題となる。

この点についても参考になる文献がみられる。それは、地域政治的な焦点＝課題を配慮しつつ、現代の地域政治は中央政府や他の自治体から完全に分離されているのではなく、相互に依存し影響し合うという「二層性」の観点から戦後を5期に分け、各時期における中央地方関係の特性と地域政治類型及びそれに照応する利益（代表）構造型を表1のように整理している<sup>(7)</sup>。すなわち、第1期の復興期は官僚統制と農村的共同体型・合意型、第2期の高度成長期は新中央集権と官僚主導型・準（擬似）合意型、第3期の成長反省期は中央地方対立と参加型・対立型、第4期の低成長期は新々中央集権と都市的多元型・多元型である。この区分は、年代を画定しているわけではないが、上述した戦後日本政治の時期区分にほぼ照応す

表-1 中央地方関係と地域政治 (時期別)

	1期 復興期	2期 高度成長期	3期 成長反省期	4期 低成長期	5期 国際化期?
中央地方関係	官僚統制 (戦後分権→反動集権) 集権的結合	新中央集権 中央直結 水平的政治競争モデル	中央・地方対立 住民直結 相互依存モデル	新々中央集権 ←→自治能力向上	
課題	復興・制度化 追いつき型近代化	地域開発 追いつき型近代化	福祉・環境 シビル・ミニマム	財政再建・行革 行政水準向上 政策能力向上	地域づくり
利益構造	合意型	準・擬似合意型	対立型	多元型	
地域政治	農村的共同体型	官僚主導型	参加型	都市的多元型	

注(1), 伊藤光利「地方政府構造と二元代表制」, 134(17)頁。

(2), これは主として以下の文献から整理されたものであるという。

土岐寛『現代の都市政治』日本評論社, 1983年,

佐々木信夫『現代都市行政の構図』ぎょうせい, 1985年,

新藤宗幸『行政改革と現代政治』岩波書店, 1988年,

村松岐夫『地方自治』東京大学出版会, 1988年,

(3), また「地域政治」と「利益構造」は, 次の文献から再構成されたものといえる。

村松岐夫「行政過程と政治参加」日本政治学会編『政治参加の理論と現実』

岩波書店, 1975年,

村松岐夫・伊藤光利『地方議員の研究』日本経済新聞社, 1986年,

る。そして、それぞれの時期の特性化は、これまで一般に理解されてきたものを逸脱するものでもない。それゆえ、本稿でも、例えば第1期の官僚統制と農村的共同体型・合意型とは具体的にどのような連関を有していたのか、あるいは各時期がはたしてこのように特性化しうるものであるかなどの再検討もかねることを含め、さしあたりこの時期区分表に従って稿を進めることにしたい。

- (1) 三者三様といえる次をあげておこう。京極純一『日本の政治』東京大学出版会、1983年、阿部・新藤・川人『日本の政治』日本放送出版協会、1986年、同前『概説現代日本の政治』東京大学出版会、1990年、村松・伊藤・辻中『日本の政治』有斐閣、1992年。
- (2) 拙稿「地域社会の政治」、望月・佐藤・谷『現代政治への視座』れんが書房新社、1983年、拙著『戦後期の地方自治』緑風出版、1985年、拙書『現代都市政治理論』三嶺書房、1988年、拙稿「政治的クライエンテリズムの序論的研究（上・下）」『中京大学教養論叢』第29巻第3～4号、1988～89年。以降、「明治中期における府県会規則と衆議院議員選挙法の形成」『中京大学社会科学研究』第11巻第2号、1991年をはじめ、選挙システムを主にしながら愛知県を事例にした中央地方の選挙実態や政治家・政党活動を探究してきたが、その前提となる政治的クライエンテリズムについては、筆者の序論的研究がS. N. アイゼンシェタット/L. ロニガーの新理論にほとんど踏み込めなかった限界性を刷新する新論文をみている。それは、小林正弥「政治的クライエンテリズムと政治的シンクレティズム（一）（二）」『国家学会雑誌』第104巻第7・8号、第11・12号、1991年であるが、この論文は続稿中である。
- (3) 拙稿「戦後日本の革新運動と革新自治体」『法学新報』第97巻第7・8号、1991年
- (4) 理論史的な整理構成文献としては、古城利明『地方政治の社会学』東京大学出版会、1977年、第1章、矢沢澄子「地域権力構造」、綿貫譲治編『社会学講座7・政治社会学』東京大学出版会、1973年、筒井清忠「地域政治の回顧と展望」、間場寿一編『地域政治の社会学』世界思想社、1983年、村松岐夫「政策過程」、三宅・山口・村松・進藤『日本政治の座標』有斐閣、1985年、などがあるが、一定の理論的視座による政治史的な文献については、さしあたり次をあげておこう。鳴海正泰『戦後自治体改革史』日本評論社、1982年、三宅一郎・村松岐夫編『京都市政治の動態』有斐閣、1981年。
- (5) 遠山茂樹・永原慶次「時代区分論」、岩波講座・第1期『日本歴史』第22巻、1966年、安良城盛昭「法則認識と時期区分論」、藤原彰「現代史序説」、ともに岩波講座・第2期『日本歴史』第24巻と第22巻、1977年。

- (6) 猪口 孝『現代日本政治経済の構図』東洋経済新報社, 1983年, 178～197頁。
- (7) 伊藤光利「地方政府構造と二元代表制」『名古屋市立大学教養部紀要(人文社会研究)』第34巻, 1990年, 134(17)～135(16)頁。

## 第1章 占領・復興期の地域政治

### 第1節 占領と戦後民主化改革

1945年8月15日の終戦後, 10月2日に連合国最高司令官総司令部(GHQ/SCAP)が設置され, 間接統治方式による占領政策—戦後民主化改革が急ピッチに進められた。とはいえ, GHQは決して一枚岩ではなく革新派と保守派との対立, すなわち, 著名な民政局(GS)と参謀第2部(GⅡ)との確執などを含むものであった。そうした中で, 冷戦の激化は, 1948年の対日占領政策転換によるいわゆる〈逆コース〉現象をうみ出した。そして, 1951年8月には西側陣営との片面(サンフランシスコ)講和条約が締結され, 翌年4月の講和条約発効をもって7年弱にわたる日本(沖縄は除く)占領は終結した<sup>(1)</sup>。この時, 戦後日本経済は1950年の朝鮮戦争による特需景気を梃子に復興から自立への路を歩み始めていた。こうしてみると, 占領期だけをとってみても大きく2つの時期に区分されるし, さらに様々な占領政策分野に内外アクターによって刻み込まれた襞を考慮するならば, 時期区分はそれぞれの分野ごとにもっと細分化されなければならないであろう。

ところで, GHQによる戦後民主化改革というまでもなく〈外から〉〈上から〉の強制された民主化であったとしても, 間接統治化による〈内から〉〈下から〉の抵抗要素等が作用しなかったわけではない。とはいえ, 基本的には強制された民主化であった。その結果を升味準之輔は, 官僚(内務省解体), 財界(財閥解体), 農業(農地改革), 労働(労働組合結成の奨励)という4分野を中心とする民主化改革が, 「全体として」占領終結後の政党政治(議会政治)の条件を形成し, 「1955年の政治体制」の成立条件になったとみなしている<sup>(2)</sup>。今日, 戦後民主化改革による日本政治体制の断絶, 連

続論議があり、両説の分析的な緻密化が求められているのだが<sup>(3)</sup>、本稿ではこの論議へ直接立入ることはせずに、ひとまず升味の史的分析的な結論を梃子にしながら、戦後民主化改革は地域政治に何を（どんな条件を）もたらしたかを考察することから始めたい。

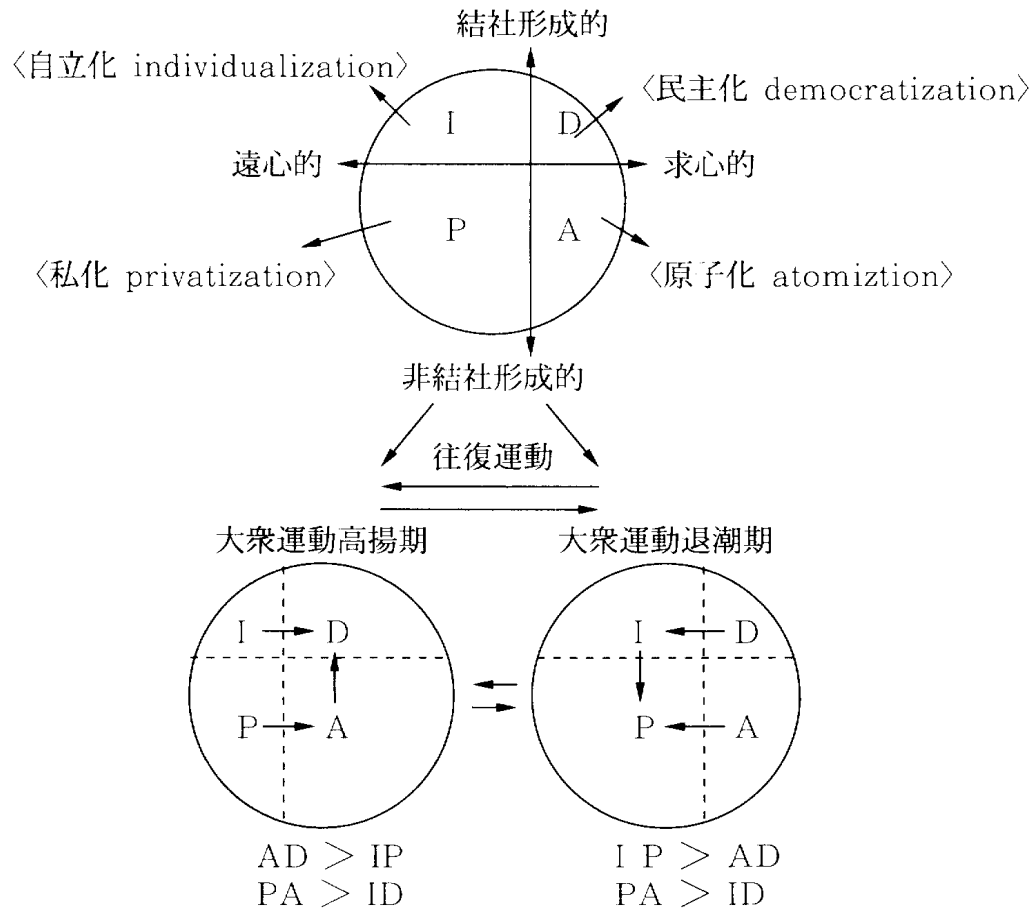
そこでまず、総体的な見解から述べよう。その第1は、戦後民主化改革が升味がいうような「全体として」、地域政治の基盤（地域の社会構造における争点）を農村問題から都市問題へと一たえず地域間格差問題＝争点を内包しながらも一転換する条件をもたらししたことである。言いかえれば、戦後民主化改革は「全体として」農村型社会から都市型社会への形態転換を、すなわち、社会資本あるいは生産と生活の一般的諸条件の構成構造と生活様式の転換をうみ出す条件を成生したことである。第2は、その上で戦前戦後の地域政治文脈を捉え直してみるならば、戦後民主化改革は「全体として」戦前から戦後にかけて地域政治の新しいアクターを生み出したり、旧いアクターを変質させたり（＝権力主体・客体を複数化）しながら、地域権力の積分化における統制型と参加型との緊張・対立<sup>(4)</sup>を顕現激化する条件を生み出したことである。そうして、さらに戦後民主化改革は参加型の拡大により地域政治舞台を行政領域から政治領域へと拡張する条件を生み出したといってもよいであろう。

以上の2つの総体的見解を確保するために、戦後民主化改革が地域政治にもたらした条件をもう少し詳しくみておこう。ただ、戦後民主化改革からいわゆる〈逆コース〉期にかけては、経済破綻による生活危機状況のもとに冷戦の激化という国際環境の変化が深い影を落していたことを念頭にしておかなければならない。

### 第1項 国民状況と政治的志向

丸山真男は、近代化における個人折出のパターンを個人が政治的権威の中心に抱く距離意識あるいは一体感の度合い（遠心的・求心的）と個々人の自発的な結社形成の度合い（結社形成的・非結社形成的）から自立化（individualization）、民主化（democratization）、私化（privatization）、原子化（atomization）に理念化した。そして、日本の近代化において「持続する原型」を非結社形成型（あるいは公共問題とともに無関心な私化と

図-1 個人析出の日本的原型とその変化

〔持続する原型 -  $PA > ID$ ,  $P$ 最大〕

(注) 丸山真男「個人析出のさまざまなパターン」39頁。もっとも、表題等は筆者が加筆したものである。

原子化に重心があるPA型)と把えつつ、時代状況による私化 $\rightleftharpoons$ 原子化の往復運動及びそれら両者と民主化、自立化との接続化が社会レベルでのダイナミックス—大衆運動の高揚と退潮あるいは政治的な危機と安定—をもたらしてきたと図-1のように分析しているようだ。もっとも、丸山自身は、余りにも多くの変化が余りにも激烈に生じたため、さしあたり戦後期の分析を断念している<sup>(5)</sup>。しかし、こうした分析モデルは一単なる比較分析のための理念型としてよりも、西欧を基準にする価値評価的な規範的モデルだという批判があるものの<sup>(6)</sup>—まずは戦後の国民状況と政治的志向の理解にも示唆的だと考える。

さて、終戦は、戦時中の強制的な滅私奉公の押しぶたを取り去り、抑圧されていた個人の私化を解放するとともに大量の原子化をもたらした。そ



れだけでなく、〈憲法よりも飯だ〉というような飢餓線上の生活危機をも爆発させた。そのため、原子化に特有のアノミーは、高度成長以降に散見されるようなソフトあるいは守衛的なそれに対してすぐれてハードあるいは攻撃的な特徴を有し、そのエネルギーによる大衆運動の高揚がブルジョア的であるか革命的であるかは別にして、民主化へと連接化した。他方、解放された私化は、公共目的によりも個人の私的欲求の充足を志向するが、やはり経済・生活条件が戦争によって破壊されていたため、原子化とかなり重層する〈貧困の中での私化〉であった。しかしながら、朝鮮特需による戦後経済の復興から自立期に入ると、それは絶望的な暗さから明るさと消費生活の向上を特徴にする〈豊富の中での私化〉へと変化し始め<sup>(7)</sup>、それは55年体制以降の高度成長前期に顕著になった。いわゆる大衆社会化（マス化）状況であるが、言いかえれば、私化→原子化への動向が原子化→私化へと反転し始め、それが自立化と連接化する兆候を示すことになったことである。

しかしながら、戦前以来、私化そのものは、「狭い世間」＝内輪の世界での仲間相互による個人的欲求の充足度合＝「人並の暮し」の認知、評価、保証を求めるものであった。しかも、その場合の「人並の暮し」水準は、「広い世界」＝外側の世界（都会）のそれに置かれてきた。それを「世間並の暮し」水準としよう<sup>(8)</sup>。こうして、「人並の暮し」水準は、「世間並の暮し」水準によって定位化されると同時に、近代化初発以来の都市・農村格差から絶えず「世間並の暮し」水準への上昇（平準化）志向をもつことになる。この「人並」と「世間並」との関係は、国レベルでは日本社会と西欧社会の暮し関係へ置換され、追いつき型近代化になるといえる。

それはともかく、特に戦後の農地改革とマス・メディア（テレビ文化）はこのメカニズムを全般化し、原子化から私化への反転からさらに私化の奔流化を促す重要な条件となった。そして、「狭い世間」＝「農村」での「人並の暮し」要求は、「広い世界」＝都会の「世間並の暮し」を基準にする強烈な平準化要求—そのための社会的・政治的な中央圧力—になったといえる。とはいえ、私化とマス化状況がすでに戦前にも現出していたことからすれば、戦後社会は単に伝統・近代という構図ではなく、「伝統主義社会・近代社会・マス社会という—三つの異った位相の同時併存」という構

図<sup>(9)</sup>から捉えられなければならないであろう。その上で、占領による戦後民主化改革が如上のように〈貧困〉から〈豊富〉の中の私化へ、すなわち、マス社会全般化の素地を形成したとみるならば、問題は戦前における「狭い世間」の文化的母胎だった「第一のムラ」＝自然村・田舎と「広い世間」たる「第二のムラ」＝擬制村・都会との関係がどう変化したのかにある。この点につき、文化的にはともかく、少なくとも戦後の高度成長以降における私化・マス状況化の中で、都市住民は戦前のような出稼型生活から定着型生活へ、言い換えれば、競争と緊張のストレスから安らかな在りし故郷の日々へ「退<sup>リグレッション</sup>行」するのではなく、競争と緊張に耐えつつそれに「適<sup>アダプション</sup>応」せざるをえなくなったとみたい<sup>(10)</sup>。

それでは、絶望的ともいえる貧困下での私化→原子化から、経済や生活における明るさを取りもどす中での原子化→私化への反転傾向をみせ始める戦後期の政治社会的志向は、実際どうであったのか。まずは、青年層の夢（社会生活志向）の戦前（1930年・1940年）と戦後（1950年）の比較<sup>(11)</sup>から次のことがうかがえる。すなわち、終戦と経済・生活危機は青年層から忠君愛国的・超国家主義的な〈理想主義＝ナショナリズム〉を決定的に奪い去ると同時に、その反面としてアノミー化したためといえる社会からの〈隠遁〉を招いたことである。しかしながら、別資料から1955年における生活態度（未来中心志向か現在中心志向か）をみると、青年層のみならず国民全般も未来中心志向（将来のため今は苦しい思いをしてもよい）が圧倒的となりながら、年を経るにしたがい現在中心志向（今楽しくさえあればそれで十分だ）が増大し、特に戦後世代の青年層にそれが顕著になっている<sup>(12)</sup>。こうした生活態度の変動を政治的志向の変化と次のように関連づけて解したい。

第1に、終戦による原子化の急増、そして特に青年層を中心にするハードで攻撃的なアノミー化は、一方で、特攻隊崩れに象徴されるような仁義の世界という擬似家族的な伝統的秩序への回帰と、他方では、特攻隊から共産党へに象徴されるような直接的ラディカリズムの政治的志向と行動をうんだ。それらは、そもそも原子化したタイプが政治的無関心と過政治化の間を往復するのを特質とし、権威主義的・カリスマ的政治指導にもっとも感染しやすい<sup>(13)</sup>ことの両面であった。そして、原子化から民主化へ接続

化する過政治化した新しい理想主義的エネルギーは社会主義・共産主義思想に吸収され、権威主義的政治指導によって新しい価値体系のもとに経済・生活危機を根底的に解決するための社会（国家）体制変革運動へ凝縮された。このため、占領期から復興・自立期にかけては天家国家政治が、<sup>ハイ・ポリティックス</sup>言いかえると、資本主義（自由主義）体制か社会主義体制かという体制選択をめぐる争点が、地域政治をも巻きこむことになった。

第2に、こうして先の青年層に特徴的であった戦前<sup>ナショナル</sup>的な愛国的理想の崩壊によるアノミー化は、すべてが社会からの隠遁へ帰着したのではなく、他面、過政治化する新しい理想主義的エネルギーの源泉ともなったのであるが、1955年頃になると青年層のみならず国民全般も未来中心の生活志向を示し始めていた。ここには多分に隠遁から復元へ、その日暮しから明日の生活に賭ける反転があっただろう。それは、前述した原子化から私化の反転、あるいは原子化とかなり重層する〈貧困〉の私化から〈豊富〉の私化への変動とってよいであろう。そして、こうした私化を基盤にする未来中心の生活志向をもたらしたのは、経済の復興から自立化であった（これ以降、特に戦後世代には高度成長を自明のものとして受容する現在中心志向—〈豊富〉の私化が拡大することになる）。こうした中で、政治的志向性はどのように変化したのか。

まず、前期の天下国家政治は、新憲法（議会主義と非軍事国家・文化国家）の受容から55年体制を基調にする体制選択へ、すなわち、保革の対立構造軸を形成する改憲か護憲へ転移していた。しかし、この変化は原子化から私化への反転が直接にもたらしたものではなかった。そもそも私化は公共目的よりも私的欲求の充足を志向することによって、原子化と同様の政治に対する無関心をその特性の一つとするからである。そうだとすれば、この原子化→私化がもたらしたのは、むしろ寡政治化あるいは非政治化であり、それこそが高度成長以降に顕著になる「支持政党なし」という脱政党化拡大現象<sup>(14)</sup>の基盤にあるものだったといえる。ただ、政治が私的生活欲求を阻害し、侵害する場合には、この大量化した私化も政治化する—その中で自立化への接続化も生じる—のである。このエネルギーこそが、高度成長後期にかけ住民・市民運動の形態をとって地域政治の新生化を促し、革新（首長）自治体の簇生をもたらしたとみられる。

- (1) 占領期についての文献は、近年の研究の進展とともにかなりの数にのぼるが、それを列記するわけにはいかないので、ここではさしあたり概括的で手頃なものとして、次をあげるにとどめる。袖井林二郎『マッカーサーの二千年』中公文庫、1976年、竹前栄治『GHQ』岩波新書、1983年、升味準之輔『戦後政治1945～55年（上・下）』東京大学出版会、1983年。
- (2) 升味、同上書、下巻、272～274頁。
- (3) 山口定「戦後日本の政治体制と政治過程」、三宅・山口・村松・進藤、前掲書、また、村松の見解に対する筆者なりの疑問と批判については、拙稿「戦後日本政治分析における多元主義理論と中央地方関係」、日本地方自治学会編『日本地方自治の回顧と展望』敬文堂、1989年。
- (4) 松下圭一『現代政治学』東京大学出版会、1968年、同「権力」、日本政治学会編『政治学の基礎概念』岩波書店、1981年。
- (5) 丸山真男「個人折出のさまざまなパターン」、M. B. ジャンセン編、細谷千博編訳『日本における近代化の問題』岩波書店、1968年。なお、敗戦直後の国民生活の状況については、さしあたり次をみよ。大島幸夫『人間記録・戦後民衆史』毎日新聞社、1976年、松浦総三「敗戦直後の国民生活と文化」、家永三郎編『昭和の戦後史』第1巻、1976年。
- (6) 大嶽秀夫「丸山政治学の方法論」『UP』第16巻第9号、1987年。この論文は、注(5)の丸山論文を直接批判したのではなく、丸山の超国家主義分析批判の一貫であると同時に、11回にわたる「戦後政治と政治学」（同上誌、第16巻第7号～第17巻第5号）批判の中の1つである。その中では、本稿でも引用する丸山と密接な関連を有する石田雄、神島二郎等の業績も批判的に検討されている。その批判点には十分納得しうるものがあり、本稿でも丸山を始めとする戦後政治学の業績を大いに引用するものの、そうした批判を念頭にしたい。
- (7) 京極純一「政治意識の変容と分化」、岡義武編『現代日本の政治過程』岩波書店、1958年、485～500頁（京極純一『政治意識の分析』東京大学出版会、1968年、155～171頁）。
- (8) 神島二郎『近代日本の精神構造』岩波書店、1956年、31～34頁、京極純一『日本の政治』、東京大学出版会、1983年、第14章。
- (9) 京極、同上論文、468頁（前掲書、137頁）。この文献以前においては、伝統（封建）・近代構図が支配的であったといえる。例えば、京極純一・升味準之輔「政治意識における前進と停滞」、日本政治学会編『戦後日本の政治過程』岩波書店、1953年、日高六郎・升味準之輔・高橋徹「旧意識の温存と変容」『日本資本主義講座』第9巻、岩波書店、1954年などがみられる。
- (10) これは、神島、前掲書、167～171頁における戦前分析から筆者なりに戦後を特性化したものである。
- (11) 京極、前掲論文、490頁の第8表（前掲書、160頁）より。
- (12) NHK放送世論調査所編『図説戦後世論史』日本放送出版協会、1975年、27

頁。

(13) 丸山, 前掲論文, 397 頁。

(14) NHK, 前掲書, 62 ～ 63 頁と 153 頁をかさねあわせみよ。

## 第2項 地方エリート追放と地方選挙

連合国（事実上はアメリカ）による日本占領の最大目的は、日本の非軍事化（戦争能力の徹底的解体）から民主化（そのための制度と社会基盤の育成）にあった。そのためマッカーサーは、1945年10月に婦人の解放、労働組合結成の奨励、秘密警察・検察の廃止、教育の自由化、経済の民主化という5大改革を指令した。このインパクトは大きかったが、非軍事化→民主化という政策路線をまずもって見現することになったのは、1946年1月4日の第1次公職追放令—軍国主義者の公職追放と超国家主義団体の解散命令であったといってもよいかもしれない。

この第1次公職追放令は、日本政府が人身一新を名目に諸選挙をいち早く実施して民主化の糊塗をはかろうとする抵抗を阻止すると同時に、1946年4月の戦後第1回衆議院選挙（大選挙区・連記制）に大きな変化をもたらした。というのは、選挙前に1942年の翼賛選挙で推薦議員となった政治家すべてが追放の対象とされたからである。このため、翼賛選挙の基盤となった大日本政治会が衣替えした日本進歩党は壊滅的打撃を受ける（とはいっても、同党は社会党を1議席上回る94議席と自由党に次ぐ第2党となったのではあるが）とともに、選挙結果も定員466名のうち8割が新人議員によって占められることになった。しかも、新人議員の6割強はその後の総選挙でも当選をはたし、中央政界の主流を形成することになった。こうして、第1次公職追放令は、その後解除されて翼賛議員等の復活をもたらすなどの問題点を含んでいたにもかかわらず、ともかく中央政界の人物を大きく組み替え、戦前政治家との不連続化に大きく貢献したとされている<sup>(15)</sup>。

ところで、GHQは第1次公職追放の特にD・G項基準（大政翼賛会指導者と軍国主義・超国家主義者）を地方公職及び経済界、言論界へと拡大適用することにした。これが第2次公職追放となるのだが、そこで地方公職の審査対象はきわめて広範に設定されたのである。すなわち、地方議員、

地方長官（知事）、市区町村長や助役・収入役、監査委員等から選挙管理委員、選挙長、投票・開票管理者等の公職者のみならず町内会・部落会長とその連合会長まで対象にするものであった。これに対して、大政翼賛会の地方支部役員就任は自主的なものではなく機械的に割り当てられたものであったこと、その点で、数10万人にもものぼる町内会・部落会長まで追放審査の対象にすることは、逆に地域政治に甚大な混乱をもたらすと同時に、共産分子の跳梁をもたらす等をもって、時の吉田政府・内務省は実施に抵抗した。しかしながら、GHQの第2次公職追放への強固な意思とそのねらいが、戦後第1回総選挙を射程にした第1次追放と同様に、新憲法体制を作動させるための1947年4月選挙一衆参両院選挙の他に全地方選挙を4月中に実施する一を射程するものであったため、政府・内務省は2つの方途をとった。1つは、GHQの意思を受容しつつも、1945年9月もしくはそれ以前から1946年9月まで市町村長、助役、区長の地位にあったものは追放に該当しないが、来たるべき4月選挙日から4年間はその地位に就くことはできないという特別の立候補禁止令（勅令第3号）を出したことである。もう1つは、GHQが町内会・部落会長だけでなく隣組長まで住民の普通選挙で選出することを求めてきたため、政府・内務省は戦前の内務省訓令廃止をもって行政補助機関として法制度化した町内・部落会等の廃止形式をとり一こうした抵抗は第5項でふれるGHQによる町内会・部落会等の解散指令から政令第15号へ連なるのだが一町内会・部落会長を追放の資格審査から除外せんとしたことである。これらだけでなく、さらに政府は、GHQの指示によって追放該当者の政治活動を幅広く制限する一方、約70万人と想定された大量の資格審査を選挙以前に完了するのは不可能だとして、地方議員については当選者のみの資格審査を行うことにしたのである<sup>(16)</sup>。

こうした文脈の中で、1947年4月1日に発動され翌年の5月10日に終了した第2次公職追放は、特に地方政治エリートに対してどのような効果をもったのであろうか。確かに、勅令第3号による市町村長、助役等の立候補禁止令は、地方末端の政治エリート交替にかなりの直接的効果を有し、こうした形式が全般にとられたならば追放令の成果はかなり違ったものになったかもしれない<sup>(17)</sup>。しかし、それは特例であった。この特例以外

の公式的な追放審査・該当者数<sup>(18)</sup>をみるならば、任命及び選挙による地方公職者に対する直接的効果は徴々たるものであったといつてよさそうだ。というのも、特に選挙による地方公職者をみるならば、追放該当者に対する政治活動の幅広い制限指令は立候補を抑制（新人の登場を促進）したのかもしれないが、それにしても30万強の審査者数—しかもその大部分は地方議員候補者であり、彼らは当選者のみが審査されることになった—の中で、追放該当者は1%も満たないからである。これは、第2次追放に対する強い反発があったためともいえるが、ともかくこの限りでみると、第2次追放は必ずしも地方政治エリートの組み替えによる戦前来の地域政治（権力）構造に打撃を与えたようにはみうけられない。

もっとも、GHQが新憲法体制の作動を射程にした第2次公職追放で企図したものが、日本社会の根底からの民主化＝政治的非武装化、すなわち、軍国主義者や超国家主義者の追放による戦時体制の否定にあったことからみれば、第1次から第2次追放への拡大は国民意識に大きな効果をもったといえるかもしれない。しかし、そうだったとしても、その効果は間接的といえるもので、民主化それ自体への直接的効果は少なくとも地域レベルではそれほど大きいものではなかったように思える。いずれにしろ、散見の限りでは第2次公職追放が戦後の地域政治にどのような影響力を有したかに関する実証的研究は全くといってよいほど見あたらない。それは今後の研究課題にするとして、それでは第2次公職追放開始の最中に実施された第1回統一地方選挙はどのような結果をみることになったのであろうか。

第1の特徴は、都道府県・市区町村の両レベルにおいて議員選の投票率（80%強）が首長選の投票率（70%強）をはるかに上回ったことである。このことは、1951年の第2回統一選挙以降に一貫してみられる自治体レベルの投票率落差、すなわち、市区町村レベルの投票率が都道府県のそれをかなり上回ることからすると異例であった。こうした結果が生じたのは、終戦直後に復興再編をみた諸政党が前年の総選挙からこの4月選挙にかけて勢力の確保や拡大のため、旧地方議員に自党候補を求めたことによって、地方議員選挙が国政選挙と連動したためといえる。実際、第1～2回総選挙で当選した衆議院議員のうち、府県会・市会議員経歴者は45～

50% にのぼった（以後は 35% 前後となる）<sup>(19)</sup>。この限りで、2 回の総選挙は地方議員の新人化を促進したといえるが、それは第 2 次追放の直接的効果というよりも第 1 次追放の間接的効果といえよう。

そうした中で、第 2 の特徴は、首長・議員選挙とも保守政治の基盤となる無所属が圧倒的多数を占めつつ、しかも選挙規模が小さくなるほど無所属化＝非政党化が拡大するという構造を示したことである。こうして、戦後の中央＝政党政治、地方＝無所属政治という二元的な基本構造が、この 4 月選挙で明確になった。ただし、1955 年の第 3 回統一地方選挙以降、特に都道府県や政令市、大都市等において政党化が進行し始めることに注意しておこう<sup>(20)</sup>。

第 3 は、党派別でみると保守（自由・民主）両党が勝利したものの、いわゆる革新（社会・共産）両党—この時期には進歩勢力と称されていた—の躍進も顕著であったことである。特にそれは、戦前にはありえなかった 4 名の社会党知事（北海道、長野県、徳島県、福岡県）や 11 名の共産党町村長が誕生したことにみられる<sup>(21)</sup>。しかしながら、こうした進歩＝革新勢力の躍進は、単に当時の労働運動と農民運動の高揚にのみ帰因するものではなく、本章第 2 節でみる第 2 次地方制度改革（特に首長公選制）がそれと相乗したためであったことに留意しなければならない。

ところで、社会党が 4 名の知事、9 名の市長、253 名の町村長を獲得したこの第 1 回統一地方選挙以降を、1963 年の第 5 回選挙以降に簇生する革新（首長）自治体期に比して、第 1 期の革新自治体期と位置づける見方もある<sup>(22)</sup>が、むしろ前史と位置づけた方がよいであろう。その点については第 3 章でのべるとして、ここでは第 1 回選挙における首長選挙について、さらに 1～2 付言しておく。その第 1 は、4 名の社会党知事誕生をみたが、他面、新知事 46 名のうち 27 名は前・元官僚知事であると同時に、前官僚と前貴族院・衆議院議員の知事をあわせると  $\frac{3}{4}$  以上が戦前を継承したことである<sup>(23)</sup>。この限りで、本章第 2 節で述べるように、内務省による第 1 次地方制度改革は破綻するものの、その企図は第 2 次改革後も半ば確保されたといえる。第 2 に、無所属市区町村長の圧倒的多数は保守系であったが、いわゆる進歩＝革新系の知識人・文化人首長もそれなりにみられた。しかし、彼らが新しい自治制度と戦後民主化に賭ければ賭けるほど、戦前来



の古い意識や政治構造と進歩勢力との狭間で悩み挫折することになった。その典型は東京都杉並区長となった新井格にみれるが<sup>(24)</sup>、また、社会党籍をもつ京都市の高山市長や北海道の田中敏文知事にも類似の苦悩・苦難がみられた<sup>(25)</sup>。

(15) 石川真澄『戦後政治構造史』日本評論社、1978年、1～12頁。

(16) 主としてH. ベアワルト、袖井林二郎訳『指導者追放』勁草書房、1970年、地方自治大学校監修『戦後自治史』第3巻、文生書房、1977年とそれらをもとにした拙著『戦後期の地方自治』、第2章、参照。

(17) ベアワルト、同上書、48頁。

(18) 前掲書『戦後自治史』第3巻、338～339頁。

(19) 升味『戦後政治』下巻の付表ⅣA-2（経歴別議員数）をみよ。

(20) 間場寿一「地域社会と政治」、間場編、前掲書、9～11頁。

(21) 党派別については、升味『戦後政治』下巻の付表ⅢCをみよ（ただし、比率算出に一部誤りがある）。また、4名の社会党知事誕生については、拙著『戦後期の地方自治』第3・11章をみよ。

(22) 横山桂次『地域政治と自治体革新』公人社、1990年。

(23) 石川、前掲書、199～201頁。

(24) 新井格『区長日記』学芸通信社、1955年、篠原一・宮崎隆次「戦後改革と政治カルチャー」、東京大学社会科学研究所編『戦後改革1・課題と視角』東京大学出版会、1974年。

(25) 京都市の高山市長については、山口定「京都市の戦後政治史序説」、三宅・村松編、前掲書をみよ。また、田中知事の苦悩・苦難は、(1)約7年にわたる占領軍の干渉・介入、(2)戦前来の幹部職員の面従腹背や反発それに一般職員の旧意識、(3)保守議会勢力や中央保守政権による圧迫、(4)進歩（社会・共産）勢力による首長権力の囲い込み等にあったといえる。拙稿「戦後日本の革新運動と革新自治体」151頁参照。

### 第3項、農地改革と農業集団＝組織状況

日本政府・農林省は、自作農業拡大という戦前来の課題に終戦直後から手がけた。しかしながら、この第1次農地改革は、地主制の大幅な存立を認める微温的な改革でしかなかった。そのため、GHQの指示と主導権による第2次農地改革が必至となり、具体的には1946年10月の自作農業創設特別措置法等をもって進められることになった。それは、市町村農地委員会（小作5，地主3，自作2）の作成した農地調整案のもとに政府が小

作地を地主から強制買収し、小作人へ廉価で売り渡して自作農を直接創設するものであった。翌47年から2年で完了する予定であったが、1950年に一段落した。そして、この僅か3年間で約176万戸の地主から174万町歩が買収され、小作地は改革前の46%から11%へ、小作農は44%から12%へ減少し、逆に、自作農は改革前の57%から88%へと大幅に拡大したのである。

ところで、この第2次農地改革に対して、当時の進歩（左翼）陣営には幾つかの評価がみられたものの、大きくは戦前来の日本資本主義に対する性格規定に関する〈講座派〉と〈労農派〉的評価に大別される<sup>(26)</sup>。しかしながら、今日ではその後の事実経過からみて、農地改革は戦前来の課題であった日本資本主義の再編を占領という特殊条件で実現したもの、すなわち、戦後資本主義の再建＝再編の歴史的前提になったという捉え方から意義と限界が指摘されている。それはこうである<sup>(27)</sup>。

まず第1に、大規模かつ広範な社会改革が一滴の血もみず、きわめて短期間＝急速に遂行され、自作農を全般化することによって戦前来の日本資本主義にとって桎梏であった地主的土地所有をその根幹から解体すると同時に、政治的にも経済的にも地主階級を一階級たらしめえないものにしたことである。第2は、より一層の商品経済化と相互連関しながら農業生産力の一段の上昇をもたらしたが、そのことは家族制度の改正とも結びついて高度成長期における労働力の広範な都市流出の基礎となったことである。しかし他面、創設された自作農制は戦前と基本的に同様な過小農経営、零細農耕制を打破するものではなかったため、生産力の上昇→農業所得の拡大は限界に達し、万年豊作となる1955年以降、むしろ農業所得が停滞ないし減少することになった。第3に、農業生産力の上昇と商品経済化は、激しい階層分解をもたらしながら「分解軸の上昇化」「一段階上った中農標準化」「大型小農化」を、すなわち、下層農家戸数が減少して上層農家戸数が増加する傾向を示した。だが、それは大農経営に至ることなく一農地改革はむしろ大農経営方向を抑制するものであったため一高度成長に入ると農民層の広範な落層化、農業経営の解体（兼業、出稼ぎ、離村等）などをもたらす要因を内包するものであった。

こうしてみると、農地改革は農業発展＝資本主義化には限界性を有して

いたにもかかわらず、大部分の小作農を不可逆的に戦前の地主的土地所有関係から解放した。そして、公職追放とあいまって地主＝有力者層の政治的・社会的没落をまねきながら、後述する農業協同組合（農協）が形成される中での「伝統的名望家」から「役職者名望家」へ、あるいは「名望家的有力者」から「制度型（組織人的）有力者」への転換を準備することになった<sup>(28)</sup>。そうした点については本章第3節でもふれるとして、ここでは、農地改革が少なくとも戦後期には生産力の上昇→農業所得の増大をもたらしながら、〈貧困〉の私化から〈豊富〉の私化を促すことになったと指摘しておきたい。すなわち、農村は社会全体と同様に依然として圧倒的な生活の貧弱さにあったのだが、改革＝自作農化による所得増大は、それに応じて期待される生活水準をも上昇させたことである。しかも、地主・小作という身分階層的区別の衰弱は、衣食住から農具、教育などにおいて期待される消費水準を平等化することになった<sup>(29)</sup>。そうして、高度成長期にかけての〈貧困〉から〈豊富〉の私化への流れの中で、都市生活を基準にする自らの生活水準の現実と期待とのギャップ、そこから生ずる平等＝平準化圧力こそが、1955年体制以降における農村そして日本の保守（自民党）政治の活力源になったといえよう。

そうであれば、また本章第3節のためにも、農地改革が農村社会の政治アクターに、特に集団＝組織状況にどのような変化をもたらしたかを考察しなければならないであろう。というのも、私化における利益の代表・集約は政党と並び、いやそれ以前に社会集団＝組織によって行われるといえるからである。そこで、ここでは農民組合から農協へという流れについてふれておくことにする。というのも、戦後の集団＝組織状況全般を戦前と対比して、(1)解体現象、(2)看板のぬりかえ、(3)旧組織の凍結解除、(4)新型組織の登場へ4類型化しながら—もっともこれには厳しい批判があるのだが—農民組合は労働組合とともに凍結解除型の典型とされ、農協は看板ぬりかえ型とみなされてきたからである<sup>(30)</sup>。

さて、戦前には弾圧された小作争議型の農民運動が、終戦直後から自然発生的に復活した。それは、役場や農業会等の民主化を求めたり、強権的な供出割り当てや地主による土地取り上げへの抵抗などを通じ、第1次農地改革から第2次改革にかけて高揚した。そうした中で、1946年2月は戦

前の農民運動指導者が大同団結した日本農業組合（日農）が、6月には戦前の農業会系統の全国農村同盟、9月には全日本開拓者連盟が結成され、翌47年の夏には日農右派（平野力三派）の全国農民組合（全農）が分裂結成された。この分裂にもかかわらず、ともかく進歩（左翼）系の日農と全農は全農民の $\frac{1}{3}$ を組織化したのである。しかしながら、第2次農地改革が実際に遂行され始めると、日農内部では改革の評価（地主制解体のいかん）をめぐり社会党系と共産党系の対立が地域末端を巻きこんで激化し、1949年にはいわゆる主体性派と統一派に分裂、以後、農民組合運動は急速に社会的政治的影響力を喪失していった<sup>(31)</sup>。

このような指導者の党派的イデオロギー対立→組織的分裂は、実はその組織体質の欠陥に帰因するものであったと分析されている。すなわち、そもそも農民組合運動の高揚は、組織的には戦前ときわめて連続性の高い既存の部落「丸抱え的組織基盤」と個人的指導者への「白紙委任型リーダーシップ」に依存したものであったゆえに、状況の転換（第2次農地改革の進行とその結果に対する認識と評価の相違）が、逆に、指導者間の党派的イデオロギー対立から組織分裂をもたらしたというわけである<sup>(32)</sup>。そうだとすれば、集団＝組織指導者は自己の地位と組織維持のために、成員に対して状況に応じた新しい認識・評価枠組（イデオロギー）以上に現実的で分割可能な利益を供給しなければならない。それがなしえなければ、当の集団＝組織は成員の離反をうみながら一敗戦による権力的な組織統制の崩壊は全般にその可能性を拡大していた—イデオロギー集団へ純化する方向をとらざるをえないである。戦後期の進歩（左翼）陣営の社会集団＝組織から政党に至る指導者においては、党派イデオロギー過剰であったといえるのだが、それはともかく、農民組合の指導者が示した党派イデオロギー的方針（それが示す将来＝期待）と成員（私化する自作農）が拠って立つ現実から求める期待とのギャップに農業協同組合（農協）が浸入し、農民組合にとって替ることになったといってもよいであろう。

さて、1947年11月の農業協同組合法に基づく農協は、法形式的には個人の任意加入による団体として出発することになった（こうした法定団体としては農協の他に農業共済組合があり、任意団体としては農事実行組合や土地改良組合などがある）。しかし、実際に設立された農協は部落を丸抱

えするものであり、そうであれば当時の大きな政治的課題であった食糧確保（供米）等のための下請機関として位置づけられ、農協側もそうした役割に自らの存在理由を主張した。それゆえ、発足時から政府権力と末端（農家→部落）を媒介・接続する中間組織となった農協は、部落丸抱えであるがゆえに白紙委任型リーダーシップによって農民の生活・生産要求を権力へ政治圧力化し、他方で、権力からの報償（米価や農業補助金等）を獲得・散布して部落→農民を掌握することになる。だから、こうした農協指導者が、前述したように戦前の地主的・名望家的なものから役職的・組織人的なものに変化したとしても、リーダーシップの型としては以前との継承性が強く、その意味で、農協は戦前の農業会の看板をぬりかえたものとみなされるわけである<sup>(33)</sup>。

しかし、ここで次の点を指摘しておきたい。こうした分析を行ってきた石田雄も重視してきた M. ウェーバーは、周知のごとく政治家を政治の「ために」生きるか、政治に「よって」生きるかの2つのタイプに分け、後者は「企業家」の性格を帯びるとした<sup>(34)</sup>。筆者は、戦前戦後の政治家にはこうした変化があるとみなしているのだが、農協のような集団＝組織における指導者が地主・名望家から役職人・組織人へ変化したということもウェーバーのタイプ変化の文脈で捉えられるのではないかと考える。とすれば、農協指導者等もきわめて政治的「企業家」性を有することになったといえる。いや、農地改革による全般的自作農化が、それを促したのではなかろうか。言いかえれば、農協を個人の任意加入にしたことは形式的にすぎないとして、旧態的な農民（農家）を包括する部落（共同体）という文脈—そこには政治文化的構造が前提にされているといえるのだが—から捉えられる白紙委任型リーダーシップは、戦前の地主・名望家には対応するとしても、政治的「企業家」性を強くした戦後の役職人・組織人型には必ずしも適合しないのではないか。さらに言えば、筆者は役職人・組織人の「企業家」性を利益交換型リーダーシップへの変化とみなすのだが、その点もあわせ、白紙委任型リーダーシップの母胎ともされてきた農民（農家）と部落（共同体）関係の実態変化等の再考察が心要になるのではないかと考える。

それらも今後の検討課題にするとして、とにかく農協は、1950年代に入

ると全国農業委員会協議会などとの競合から農業団体再編問題をへて、1954年11月、1万強の単位＝総合農協を母体にする連合体としての全国農業協同組合中央会（全中）を結成することになった。その特性の第1は、政府米の買入れ扱い、農家の生産資材購入や農産物販売、農家金融を行う経済事業体という基本面にあり、第2は、全国600万余の農民をほぼすべてカバーする系統的な地域的組織体の側面である。そうした系統は、約1万強の単位＝総合農協→府県農協中央会（経済・信用・共済農協連等と関連）→全中（府県レベルと同系統の全国関連組織を有する）の三段階となる。そして第3は、農業経済行政の下部＝下請組織体の側面であるという<sup>(35)</sup>。この第2側面は、実は第1と第2を媒介・凝縮する政治企業体的性格を有するといつてよい。そうであれば、そうした政治企業体が全国農民のほぼすべてを、しかも地域ではすべての事業面を包括する単位＝総合農協としてカバーすることになった点からして、農協は1950年代以降、地域政治に直接間接大きな影響力を有することになるのである。

(26) 上原信博「農地改革過程と農地改革論」、東大社研編『戦後改革6・農地改革』東京大学出版会、1975年、86～90頁。両者の見解を代表する文献としては、近藤康男・他「農地改革と半封建制」『日本資本主義講座』第5巻、岩波書店、1953年、揖西光速・他『日本資本主義の没落』第15巻、東京大学出版会、1965年。この両見解は、また戦後改革総体を戦前戦後の日本資本主義の構造変化とどのように関連づけて捉えるか—断絶説と連続説—に重層する。それについては、大石嘉一郎「戦後改革と日本資本主義の構造変化」、前掲書『戦後改革1』をみよ。

(27) 大石嘉一郎「農地改革の歴史的意義」、前掲書『戦後改革6』33～40頁。

(28) 升味『戦後政治』下巻、313頁、石田雄『現代政治の組織と象徴』みすず書房、1978年、190頁。

(29) R. P. ドーア、並木正吉・他訳『日本の農地改革』（第2版）、岩波書店、1983年、167～168頁。もっとも、農地改革後の農業と生活はもっと多面的であるのだが、そうした側面については、ドーアの同上書の他、手ごろなものとしてさしあたり次を上げておく。団野信夫『農業と政治』岩波新書、1957年、並木正吉『農村は変わる』岩波新書、1960年、小倉武一『日本の農政』岩波新書、1965年。

(30) 石田『現代政治の組織と象徴』第2章（これは石田雄「戦後改革と組織および象徴」、前掲書『戦後改革1』を収録したものである）。批判については、村松岐夫・伊藤光利・辻中豊『戦後日本の圧力団体』東洋経済新報社、1986年、11～

15 頁。

- ③① 田中学「農地改革と農民運動」, 前掲書『戦後改革 6』。これは注②⑥の 2 つの見解と関連するのだが, 日農主体性派はどちらかといえば地主制解体という認識のもとに農地改革から中農を基軸にする農業改革=近代化を志向したのに対し, 日農統一派は貧農の立場から地主制復活の阻止を主張した。
- ③② 石田雄『現代組織論』岩波書店, 1961 年, 第 2 部第 1 章と石田『現代政治の組織と象徴』88～92 頁。
- ③③ 石田, 同上書, 第 2 部第 2 章及び石田, 同上書, 86～87 頁と第 4 章。
- ③④ M. ウェーバー, 清水幾太郎・清水禮子訳「職業としての政治」, 『ウェーバー政治・社会論集』世界の大思想, 第 23 巻, 河出書房, 1965 年。
- ③⑤ 石川英夫「農業協同組合の三つの顔」『中央公論』1958 年 5 月 (臼井吉見編, 『現代教養全集 21・官僚・政党・圧力団体』筑摩書房, 1960 年所収)。また, 石川英夫「全国農協中央会」, 朝日ジャーナル編『日本の巨大組織』勁草書房, 1966 年の他, 近年のものとしては, 立花隆『農協・巨大な挑戦』朝日新聞社, 1980 年などの実態レポートがある。

#### 第 4 項, 経済・労働改革と経済・労働団体

経済改革は, 1945 年 10 月のマッカーサーによる 5 大改革指令に始まったが, 焦点は財閥解体にあった。それは, GHQ の指令により, 三井, 三菱, 住友, 安田の四大財閥をはじめ, 18 財閥 336 社, 83 持株会式に及んだ。それだけでなく, 第 2 次公職追放によって国策会社・特殊銀行等 278 社の役員約 3200 名も追放されたことによって, 戦時中の経済界の指導者は根こそぎになり, 世代交代を進めた。そうした中で, まず 1946 年 4 月には新世代財界人を中心にした経済同友会 (同友会) が発足し, 8 月に戦時中の産業経済 4 団体 (日本経済連盟会, 重要産業協議会, 全国商工業経済協議会, 商工組合中央会) が再編衣がえした経済団体連合会 (経団連) が設立されたのに続き, 1947 年 5 月には経営者団体連合会一翌年に日本経営者連盟 (日経連) へ改称一が結成された。これら 3 団体は GHQ の消極的対応をかいくぐり, 戦後資本主義の再建や労働攻勢に対抗するため結成されたものといえた<sup>(36)</sup>。

ところで, 戦後の経済 4 団体の 1 つである日本商工会議所 (日商) は, その淵源を明治初期にまで遡ることができ, 前記 3 団体に比し最も地域的な経済団体である。しかし, それは戦時中に解体されて全国商工業経済

協議会となったのだが、戦後、同協議会が経団連へ合流したことで根拠法たる商工経済法が廃棄されたため、1946年11月以降、中小企業に比重を置く社団法人として各地で再出発することになった。そのため、同一地域圏で複数群小の商工会議所が設立されるところも出たり、任意加入制のため会費徴収権を失ない運営困難に落ち入ることになった。そこで、東京商工会議所を中心に再び法制化による保護を求めたことにより、1950年に商工会議所法が制定された。同法により一地域一会議所の原則が確立されると同時に、一定の負担金制なども認められた。こうして、日商は再びこれら単位商工会議所の連合体となった。さらに事業行為における中小企業団体的性格を脱皮し〈地域的総合経済団体〉としての活動をはかるべきだと運動し、1953年に商工会議所法の改正をみた。この改正法によって各地の商工会議所は、法定団体として地域内商工業者の法定台帳作成をもってその詳細を把握し、事業範囲の大幅な拡大―そのため会員総会から議員総会へ最高機関を移したり、部会制を強化する等の組織強化―をはかった<sup>(37)</sup>。

こうして、地域的総合経済団体として地域の商工業者を把握することになった商工会議所は、地域政治において陰に陽に影響力をもつことになるのだが、中小都市になるほどその影響力が強くなるとみなされる。というのも、大都市よりも中小都市になるほど組織率が高くなっているからである<sup>(38)</sup>。しかしながら、会議所会員としては重層としても、商工会議所とは異って任意に形成された経済集団、例えば商店会や経営者協会、各種の同業者団体なども地域の争点によってはその影響力に注目しなければならない。とりわけ、大都市になるほど商工会議所の組織率が低下するのは、逆に、各種同業団体はそれ自体の組織力によって特殊利益を追求することが可能になるためとみれるからである。したがって、都市規模が大きくなるほど、地域の経済界も多元多層化するといっていよいであろう。

他方、労働改革もマッカーサーの5大改革指令をもって始まった。同指令による労働組合結成の奨励は、戦時中に弾圧された労働運動の指導者たちによる組合の再建に正当性を付与した。しかし、彼ら戦前の指導者たちだけが組合の結成と運動の高揚をもたらしたものではない。むしろ、同指令から僅か2ヶ月後の12月中旬に、GHQの修正指示と同意によって労働組合法(1949年6月の改正法に対して旧労組法と称される)の公布みて合



法化されたことと、経済破綻・生活危機—それにともなう原子化・アノミー化—こそが、自然発生的で自主的な労働（組合）運動の噴出をもたらした<sup>(39)</sup>といてよい。そのことは、表－2にみられるように1945年10月末に9組合、約5000人であった組合員が12月末には509組合、約40万人弱の組合員へ激増し、さらに1946年6月末には12006組合、約368万人の組合員へと拡大したことが示しているといえる。

表－2 戦後期の組合数等

	組 合 数	組 合 員 数	推定組織率
1945年10月	9	5,072	
12月	509	385,677	
1946年6月	12,006	3,679,971	
12月	17,266	4,925,958	40,0
1947年	23,323	5,692,179	45,3
1948年	33,926	6,677,427	53,0
1949年	34,688	6,655,483	55,8
1950年	29,144	5,773,908	46,2
1951年	27,644	5,686,774	42,6
1952年	27,851	5,719,560	40,3
1953年	30,129	5,842,678	40,2
1954年	31,456	5,986,168	38,8
1955年	32,012	6,166,348	38,8

(注)『労働統計調査年報』『労働統計年報』労働省

その後も組合数は増加し、1949年にはまた表－2が示すように約35000組合、推定組織率55%強というピークに達した。以後、組合数は増減するが、組織率は一貫して低下し、1955年頃には40%を割ることになった。それはともかく、こうして終戦直後から噴出し増大した労働組合は、今日に至るまで進歩＝革新勢力の一大基盤となったのである。ただ、この戦後期については、1949年をさかいに労働組合の組織率が低下し始めたこととあわせ、朝鮮戦争をさかいに、つまり経済の復興から自立へと向う頃から都市の住民にも原子化から私化への環流がみられることに注目したい。特に後者の点については、農地改革後の農民とあわせ都市住民（東京の下町と山の手をモデル化した下山町の実態調査を踏えた）の生活と政治に関するR. P. ドーアの名著にうかがいうる。というのは、それによると、例えば親

子5人が4畳半に間借りとか滅多に肉食がないという劣弱な衣食住にありながら、いまだ贅沢品だが冷蔵庫、アイロン、扇風機が欲しいとか、なんとか一軒家を持ちたいという消費生活への期待、願望が強烈になっているからである<sup>(40)</sup>。こうした生活欲求は、まずは1955年の神武景気の中における消費景気＝家庭電化時代（冷蔵庫、洗濯機、電気釜等々の普及）をうみ、〈貧困〉から〈豊富〉の私化へ転化することになったといえる。

ところで、旧労組法の特色は、第1に、〈産業平和と産業民主化〉—GHQの企図からすれば日本資本主義の再建にむけた安定した労使関係と健全な組合運動の形成—にあり、第2に、戦前旧勢力の抵抗を排除して労働者の範囲を拡大した（公務員も含めた）こと、第3には、使用者側から戦前来的企業一家的思想による労使一体が主張されたのに対して、必ずしもそれを克服しえなかったことにある。いや、それ以上に自然発生的、自生的に簇生した労働組合は、組織形態や方針が無定型であったが、深く経営の中に根を下したものであった<sup>(41)</sup>。かくして、いわゆる企業別組合への道をとることになるのである。そうした中で、叢生した組合の統合・統一化も始まるのであるが、それは1946年8月、戦前の組合指導者中心に大同団結をはかった日本労働組合総同盟（総同盟）と共産党系で戦後に労働組合へ身を投じたインテリ指導者を中心にする全日本産業別労働組合会議（産別会議）<sup>ナショナルセンター</sup>へ分流通した。しかしながら、いずれの中央組織の基本的母体も企業別組合であった。それゆえ、いずれも第1には、一企業一組織単位で職場全体を丸抱えにし、第2に、それを中央頂上部から指導・統制しようとした—裏返せば白紙委任型リーダーシップである—という意味で、戦前の一枚岩的な産業報国会の遺産を継承しつつ、農民組合と同様の凍結解除型集団＝組織とみなされる<sup>(42)</sup>。

確かに、部落と類同的な職場を基礎単位にする企業別組合→その丸抱えと白紙委任型リーダーシップは、指導者の党派イデオロギー等の相違・対立による組織分裂を生むということで、戦後労働組合の複雑な分裂・合同・再分裂等々を解く鍵であるといってもよいであろう。ただ、周知のように欧米の産業別組合の方がはるかに中央指導部統制型であるのに対して、日本の企業別組合それ自体はかなり独立性が高い<sup>(43)</sup>と同時に、それゆえ中央連合体の指導・統制も政党（イデオロギー）との関係を抜きにしてみれ

ば高いといえないのである。だとすれば、戦後日本の労働組合を、その政党関係も含め、改めて比較枠のもとに置き直して把え直してみる必要があるかもしれない。

それはともかく、戦後初期においては、左派系の産別会議が主流であった。しかし、経済破綻・生活危機と共産党指導による労働運動の急進化は、1947年2月1日のゼネラル・ストライキがマッカーサー指令によって禁止・抑圧されたことによって転機を迎えた。2・1ストの挫折は、共産党による戦後民主化（その主体であった占領軍）への批判を生む一方、共産党分<sup>フランクシヨン</sup>子による組合指導を排除しようとする産別民主化運動とともに左派と右派との激しい内部対立をもたらしたからである。それでも、国労、全通などの官公労では左派系が主導権を握って急進化したので、公務員の団体交渉権と争議権を否認するためのマッカーサー指令によって1948年7月に政令201号が発動され、それは11月の国家公務員法改正をもって制度化された。そして、翌1949年6月には労働組合法の改正をみることになった<sup>(44)</sup>。そうした中で、産別会議内部では民主化同盟派（産別民同）が主導権を掌握したが、他方、政令201号を契機に総同盟内部でも左右両派の対立が顕在化し、松岡駒吉会長を中心にする戦前来の右派系指導者に代って高野実ら民主化を唱導する左派系が主導権を獲得するようになった。

こうした産別民同と総同盟左派の主導権確立は、両者の反共という共通基盤のもとでの労働戦線統一気運を促した。そうした状況下で、共産党系の世界労連に対抗して1949年末に結成された国際自由労連への加盟問題が生じたことは、GHQをして日本の労働戦線の再編統一を急がせた。その結果が、GHQの介入・指導によった1950年7月の日本労働組合総評議会（総評）の結成であった。もっとも、産別民同の指導者の一部は総評に参加せず全国産業別労働組合連合（新産別）を結成し、また、総同盟左派の指導者も組織を割って翌年総評に加盟したのである。しかし、それはともかく、冷戦が熱戦となった1950年6月の朝鮮戦争勃発は、GHQによるレッドパージ（共産党員・支持者の公職追放）の嵐をもたらしながら、結成まもない総評を〈ニワトリからアヒルへ〉変身させた。というのも、総評は1951年の第2回大会で国際自由労連への一括加盟を否決すると同時に、社会党の平和三原則を支持する四原則（全面講和、中立堅持、軍事基

地化反対、再軍備反対)を表明したからである<sup>(45)</sup>。これは総評から脱退する組合を生み、その脱退組合と総同盟は後(1963年8月)に民社党と深い関係をもつ全日本労働総同盟(同盟)を結成した。しかしながら、総評はその内部に新しい左右両派—それは1951年10月に分裂した社会党左右両派に連動する—を抱えながらも、以後、反戦平和運動などの戦後大衆運動の主軸となり、また、社会党の選挙基盤として直接・間接の政治的影響力を拡大するのである。

ところで、産別や総同盟、はたまた新産別や総評という中央組織は、ナショナルセンター企業や事業所ごとに本雇いという身分資格をもつ労働者・職員のみを組合員として成立する企業別組合(単組・企業連)→産業別連合体(単産)の中央連合体である。したがって、労働組合運動といっても、それはまずは同一企業内・産業内の組合員の利益(雇用、賃金、労働条件等々)を確保し擁護すること—いわゆる経済闘争—が基軸になる。そうした企業別組合の組合運動としての功罪<sup>(46)</sup>は別にして、そうであれば地域政治とどのようなかかわりをもつことになるのか。戦後期全般がいわば非日常的事態にあったといってよいのだが、ここでは、そうした中で企業別組合がいわばその枠をハミ出して企業外の地域闘争を展開した2つのケースに簡単に触れておきたい。

第1は、1947年から48年にかけて、産別の中軸であった国労や全通を受け皿に共産党の指導によって展開された地域人民闘争である。それは、2・1ゼネスト禁止令のため、単組レベルから実力闘争を再構築しようとすることに端を発していた。そして、末端の職場(反職制)闘争から強固なストライキ体制を再構築するには、旧来の労農共闘思想に基づき地域の農市民を巻きこむ=支援をうる必要があり、そうした労農・労住共闘を背景にしてこそ市町村→府県→政府権力に迫ることができるというのである。ここに共産党の指導が重層することによって、地域人民闘争では地方権力から国家権力へという権力闘争が前面に押し出され、組合を共産党の方針と戦術の下請機関化しながら、組合員を選挙闘争のみならず街頭実力闘争へと放り出すことになった<sup>(47)</sup>。

第2は、総評結成後、朝鮮戦争による特需景気の反動の中での産業合理化に対抗した1953～54年にかけての尼崎製鋼や日鋼室蘭などの家族・地

域ぐるみ闘争である。それらは、大量解雇に対抗するストライキ、それに全面对決するロックアウトなど相互の実力行使となり、長期争議化した。そのため、組合側は、総評の（軍事経済に対する平和経済構築のための産業防衛闘争という）指導と支援を受けながら、家族全員を闘いに動員するだけでなく、市・県への動きかけ、地域の各単組や商店などへの支援を求めた。しかしながら、企業城下町であればあるほど、地域の住民や諸団体の共感と一定の支援をうることはできたものの、いってみれば〈ぐるみ戦争〉は根本的には特定の企業・単産内の闘争戦術であっただけに、企業倒産や第2組合の結成などをもたらしながら、結局、敗北したのである<sup>(48)</sup>。

こうしてみると、この時期の企業別組合による地域闘争の特徴は、第1に、企業・単産内闘争の限界に由来する戦術的拡大にすぎなかったといえる。そして第2に、その戦術的拡大が旧来の階級闘争（労農共闘）路線によって裏打ちされるほど権力闘争化すること、すなわち、ロシア型マルクス主義思想に基づいて地方自治体を国家権力の末端機構として捉える自治体（権力機構奪取）闘争—それは実力闘争から選挙闘争へと変化する—になることである。そうすることによって第3に、個別の争議や地域闘争が、逆に、政党や中央組織等の方針・指導から党派的・派閥的な影響を強く受けて左右されることである。しかも第4に、こうした傾向性は戦後期以降も長く続いたといえると同時に、中央指導部になればなるほど政治（党派）志向性が強烈になるという傾向性—確かに戦前来のものといってもよい—も継承してきたことを念頭にしておこう。

とはいえ、戦後労働組合運動と地域政治とのかかわりについて、また、次の2点も押えておきたい。1つは、たとえ企業別組合であれど自治体職員（従業員）組合が結成されたことである。それは、民法上の契約関係に基づく雇員層（いわゆる現業職員層）からなる戦前の従業員組合（日本都市労働組合同盟）の再建から、戦前にはありえなかった一般職員組合（全国公共団体職員組合連合会）の創設という二層二段階形式をとった。まもなくその両者は統一したが、共産党との関係や総評加盟をめぐる再び分裂、共産党系も総評に加盟することによって、ようやく1954年に統一の全日本自治団体労働組合（自治労）を結成するに至った<sup>(49)</sup>。このように、地方公務員の組合が結成されたことは、その限界性等はあれど、地域政治に

戦前とは異なる様相をもたらすことになったのである。もう1つは、総評が〈ぐるみ闘争〉の経験を踏えながら、その地域版である府県総評（地評）と市町村レベルの地区労の強化を行ったことである。実際には単組の地域的寄せ集めの性格が強いのであるが、しかし、選挙や地域争点によって地域政治に一定の影響力を有すことになるのである。

- (36) 升味『戦後政治』下巻, 291～302頁。その他、財閥解体等については、柴原和夫「財閥解体と集中排除」, 東大社研編『戦後改革7・経済改革』東京大学出版会, 1974年, 同「財閥解体と経済復興」岩波講座・第2期『日本歴史』第22巻, 所収をみよ。また、山本潔「『産業再建』と諸政治主体」東大社研編『戦後改革5・労働改革』東京大学出版会, 1974年, 野田岩次郎『財閥解体私記』日本経済新聞社, 1983年も参照せよ。
- (37) 『東京商工会議所百年史』1979年, 180～207頁, 『名古屋商工会議所百年史』1981年による。
- (38) 上田尚明「市政と商工会議所」『都市問題』第161巻第11号, 1970年11月の付表。
- (39) 大衆運動, 労働運動の諸相については、山本潔『戦後危機における労働運動』御茶の水書房, 1977年をみよ。
- (40) R. P. ドーア, 青井・塚本訳『都市の日本人』(再版), 岩波書店, 1983年。同書は, 1951年の調査に基づいたものである。
- (41) 手塚和彰「旧労働組合法の形成と展開」, 前掲書『戦後改革5』252～253頁。
- (42) 石田『現代政治の組織と象徴』第2章(特に98～102頁)及び石田『現代組織論』第2部第4章。
- (43) 白井泰四郎『企業別組合』中公新書, 1968年, 2～16頁。
- (44) この過程について詳しくは、竹前栄治『戦後労働改革』東京大学出版会, 1982年をみよ。
- (45) この時点ぐらいまでの文献は種々あるが、証言史的なものとして高野実『日本の労働運動』岩波新書, 1958年, 日本労働協会編『戦後の労働立法と労働運動(上・下)』日本労働協会, 1960年を, また、立場の相違するものとして、大河内一男『戦後日本の労働運動』岩波新書, 1955年, 斎藤一郎『戦後日本労働運動史(上・下)』三一書房, 1956年をみた。
- (46) 白井, 前掲書, 42～54頁。
- (47) 拙著『戦後期の地方自治』第8章をみよ。
- (48) 森直弘『家族ぐるみ町ぐるみ』三一書房, 1953年, 藤田若雄・塩田庄兵衛編『戦後日本の労働争議』御茶の水書房, 1963年。
- (49) 拙著『戦後期の地方自治』第1章と第11章。また、詳しくは、『自治労働運動史』第1巻, 勁草書房, 1974年をみよ。

### 第5項 町内会・部落会と自発的住民団体

GHQ は、日本社会の根底的な民主化のため、いち早く地方制度の一環となっていた町内会・部落会の実態に注目し、後述するように町内会・部落会の解散を指令することになった。にもかかわらず、名称はともかく、今日も町内会・部落会は存在する。この不死鳥のような住民集団＝組織は、戦前来、地域社会において単に事実上の全戸加入による親睦・協同組織である以上の政治行政的機能をはたしてきた。それゆえに、政治学者のみならず行政学者、社会学者などにも注目されてきた。そうした中で、都市部の町内会の変転については、高木鉦作の戦前も含めた綿密な資料と文献にもとづく実証研究が続いている<sup>(50)</sup>。したがって、本稿では高木の研究に多くを負いながら、以後の展開のために、GHQ による町内会・部落会の解散指令にもかかわらず、それが存続あるいは復活する経過を整理しておく。ただ、その前に GHQ のみならず日本の政治行政学者等が町内会・部落会に注目してきたのは、それと官僚制的中央集権体制との関係—その中で戦争遂行にも利用されたこと—にあるといえるので、その点についてごく簡単に触れておく。

さて、幕藩体制以来のムラ＝村落（いわゆる自然村）は、水平的な地域区分単位の村組—農業生産上の協力組織、農業生活上の相互扶助組織であり、また氏子集団の下部組織でもあった—をもって構成される自治単位であった。そして、家（戸主）単位による全加入の部落会は、そうしたムラ＝村落の自治の最高議決機関であった。しかし、それは明治中期にかけて形成された地主制・身分階層制のもとで、地主名望家層に掌握されることになった。というのも、1889（明 22）年の市制町村制施行のための町村合併によるいわゆる行政村の創出は、ムラ＝村落の地主名望家支配を利用するものであったからだ。ここで、部落会はそれを実質的に掌握する地主名望家層を基軸に自然村と行政村を接続・媒介する機能をもつことになった。それは、役職に典型的に現われた。すなわち、部落会は、一方で、公職（名誉職）の町村会議員を部落推薦という形で事実上決定したり、町村会選出の町村長・助役等の決定にも大きな影響力を有しただけでなく、他方で、部落内役職である氏子総代、農事実行組合長や町村単位で上から形成された消防団、青年団、婦人会の分団・支部長、さらには納税・学務・

衛生委員のような行政関連役職などを配分決定することになったからである。そして、官僚制的中央集権体制において頂点と底辺を接続・媒介する部落会のこうした役割は、敗戦時まで構造的に変わることがなかったとみなされてきたといっている<sup>(51)</sup>。

部落会に対して都市部の町内会の場合は、京都市の公同組合や名古屋市の町総代などのように市制施行以前の自治的共同機関に沿源を有するものもあるようだが、多くは明治30年代における伝染病予防のための衛生組合創設と日露戦争（留守家族・遺族の慰問等のため）が設立や整備のはしりとなったようだ。そして、第1次世界大戦頃の都市化深化から関東大震災にかけ、町内会は衛生組合にとって代り、町内の親睦以上に共同利益の保護増進という形をとって行政との結合を強める<sup>(52)</sup>。次いで、昭和期に入ると全国的に普及整備されるが、それは政党政治の成長を阻止して官僚支配を再建するため、すなわち、郡制廃止のため強力な市町村を育成する一方、簇生する特定目的（機能）の住民団体を町内会に統合しつつ、強力な市町村行政へ吸収するためであったとされる<sup>(53)</sup>。さらに、戦時体制下の1940（昭和15）年には、内務省訓令第17号「部落会町内会等整備要領」が発動される。それは、町内会・部落会を行政補助機関として法制度化したうえに、翼賛運動の実践組織、国策の浸透組織、戦争経済と国民生活の統制組織に活用することを目的にしたものであった。それだけでなく、1942（昭和17）年には、町内会・部落会に大政翼賛会の世話役を置くとされ、公式に大政翼賛会の下部組織ともなったのである<sup>(54)</sup>。

以上、きわめて大略にすぎないが、そこから次のことがみうけられる。第1に、町内会・部落会は総力戦遂行にも利用されたが、それが可能であったのは社会文化的構造から家制度をもとにした全戸（戦後は全世帯）の事実上の非任意的な加入という組織構造をとってきた点にあること。そうであれば第2に、行政も補助・下請組織として利用し易いのであるが、ただ、追いつけ型近代化における民生福祉行政等の貧困も、そうした利用を促してきた側面—それを裏返せば、地域が自ら生活防衛を行わなければならない側面となる—があるといえることである。くわえて第3に、都市化の進行と深化が、行政と地域の両者にいわばコミュニティ問題として町内会・部落会の再編や強化問題を惹起させてきた側面もみられることであ



る。

それでは、戦後、町内会・部落会はGHQの解散指令にもかかわらず、どのようにして不死鳥のごとく再生したのであろうか。

表-3 旧町内・部落会の事業と行政移管事務

旧町内会・部落会の事業	行政移管事務(1947.3.4付)
1. 消費経済-諸調査, 転出入, 通帳・切符の発行と検証, 物資の配給・斡旋, 配給事務の監察	1. 世帯票の整理
2. 貯蓄・納税-	2. 転出入の証明
3. 社会事業-民生事業, 援護事業, 取業斡旋, 公会堂・遊園地等の維持	3. 配給通帳の検印
4. 警 防-戦後は防火・防犯	4. 無所得の証明
5. 保健・衛生-疫病・予防事業, 大掃除, 糞尿汲取関係事業(一部)	5. 居住証明
6. 教育・文化・体育-婦人部, 青少年部の啓蒙活動及体育運動	6. 配給(物資分配方法の通知, 物資配給, 代金徴収, 購入票配分)
7. 土 木-街路照明, 道路修理, 下水・廃水に関する事業	7. 行政通知の伝達(回覧板)
8. 祭 礼-(今後は関係しない)	8. 納税告知書の配布, 税金徴収, 査察(大掃除等)
	9. 各種調査報告
	10. 消毒剤の撒布

(注) 高木「町内会廃止と『新生活共同体の結成』(2)(3)」による。

なお、行政移管事務の(1)~(6)は戦時中から、(7)~(10)はそれ以前から町内会・部落会に委託されていたものであった。

終戦直後、特に大都市では食糧危機によるアノミー状態のもとで、生活=生存防衛(殊に配給の公正化)のため下からの町内会・隣組の民主化の動きも生じた。そして、その動向は1946年5月19日の食糧メーデーで極に達した<sup>(55)</sup>。他方、GHQ・GS(民政局)は、先述したように、占領政策開始と同時に、地方制度の一環となっていた町内会・部落会(以下、隣組や連合会も含む)の存在に着目し、その実態報告を政府に求めた。要求の何たるかを感知した政府・内務省は、次節の第1次地方制度改革にあわせ、大政翼賛会が廃止されたので町内会・部落会等は古来からある隣保共同生活のための自治組織にもどったとしながら、むしろそれまで膨大な行政事務を委託してきた町内会・部落会の会長職を有償化し、市町村行政の補助組織としての制度保障を強化しようとした。ところが、第1項でふれたように第1次公職追放にもかかわらず、1946年4月の戦後第1回総選挙で保守の自由・進歩両党が絶対多数を占めたため、GHQはその結果に大政翼賛会の下部組織ともなっていた町内会・部落会に拠る地域有力者(顔役)

が大きく作用していたとみなし、町内会・部落会の会長も含めた第2次公職追放を企図することになった。これに対し、1947年1月、内務省は町内会・部落会を市町村行政の補助組織として法制度化した戦時中の訓令第17号を廃止—住民の任意団体としての町内会・部落会を否認するものではない—する対応をとった。そのため、東京都などでは、従来、町内会に処理させてきた表—3のような膨大な委託事務を行政駐在員制（実質的には旧町内会役員や町内会事務員の囑託化）等をもって処理させながら、任意団体としての「新生活共同体」結成構想などを模索することになった。しかし、そうした新組織の多くは、実際には、旧町内会役員連による衣替え、看板ぬりかえにすぎなかった。したがって、法制度としての町内会・部落会廃止前と実態的には何ら変えることはなかったといつてよい。

そうした中で、新憲法と地方自治法を作動させるための1947年4月選挙を直前にしたGHQ・GSは、町内会・部落会が再び選挙に介入することを危惧して町内会・部落会それ自体の解散を内務省に求めた。そのため、内務省はやむなく、3月末に4月1日をもって町内会・部落会を廃止すると声明した。にもかかわらず、実際には形を変えて多く存続し、役員等が選挙に介入したとの告発もあったため、GHQ・GSは新憲法施行日にあわせて政令第15号を施行させた。それは、旧町内会・部落会会長の住民支配活動を厳禁し、違反には罰則を課すだけでなく、看板ぬりかえや類似団体も解散させる等のかなり強権的なものであった。こうして、旧町内会・部落会は少なくとも形式上存在・存立しえないことになったのである<sup>(56)</sup>。

この政令第15号は、町内会・部落会状況に一定の断絶的変転をもたらしたとみるかどうかはともかく、それまで町内会・部落会を母体にしたたり、それと重層的に結合してきた警防団、納税組合、衛生組合や民生委員制度<sup>(57)</sup>なども廃止・改革し、改めて従来とは異なる行政運営の仕組みを採ることを余儀なくした。しかしながら、行財政的貧困性から大量の事務事業の実施をいわば包括的に依存してきた町内会・部落会を失うことは、市区町村行政の機能破綻になりかねなかったし、他面、特に都市部では生活危機、社会混乱等から住民も自己防衛せざるをえない状況にあった。こうした利害線の一致の中で、市区町村行政は町内会・部落会に替る組織や方式を模索した。農村部町村では農事実行組合などを代替組織にしたりした

が、大都市では大きく2つの形態がみられた。第1は、防犯協会（東京都）や赤十字奉仕団（大阪市）のように地区単位の特定期目的組織などを活用する形態であり、第2は、新たに保健委員制（名古屋市）や弘報委員制（これは神奈川軍政部と県当局の指導によって県下市町村に組織される）を設け、地区住民個人に保健衛生や広報を中心にした行政事務を広く委託する方式である。これらは確かに、形式的には特定の個別機能ごとの組織や委員制を設け、旧町内会とは別個の形態をとっていたが、実際には旧町内組織と一体化しており、また、役員や委員も旧町会役員が選出されていたよう<sup>(58)</sup>。かくして、政令第15号は、旧町内会・部落会と重層的に結合していた特定（個別）目的団体を分散させたり、各種の行政協力員制を生み出したりしたとはいえるが、それらをいわば人的（役職的）に結合していた旧町内会・部落会の存在を根絶させたとはいえないようである。

さて、1952年4月、講和条約と日米安全保障条約の発効をもって7年弱にわたる占領が解除された。これによって政令第15号は失効し、町内会・部落会は禁止対象ではなくなったが、政府（自治庁）は何等の法的措置もとらなかった。この放任には、町内会・部落会に拠る旧態的なボス支配復活に対する批判の眼を配慮しつつ、他方で、実際にはすでに存続・復活し—1952年調査によると全国60市町村450地区の約8割は戦前来の旧組織の公然化といってよい—行政補助機能を営んでいる実質を確保すればよしという思惑がうかがえる。それはともかく、さらに旧町内会・部落会の整備強化を促したものは、3年間で町村数を $\frac{1}{3}$ に減じようという1953年10月の町村合併促進法であった。というのも、合併は一方で新町村の事務処理体制を強化したが、他面、町村規模の拡大によって住民と新町村との距離を遠くしたため、住民への連絡や行政運営への協力にむしろ旧区域単位の町内会・部落会を欠きえないものにしたといえるからである。こうして、合併末期の1956年調査では、全国122市町村のうち約8割は全地区に名称はともかく町内会・部落会の結成をみる状態になっていた<sup>(59)</sup>。

このようにして、解散命令と政令第15号をくぐりぬけた町内会・部落会は、青年団、婦人会などの年齢・性別集団や消防団（防火協会）、防犯協会、衛生組合（衛生協力会）、納税（貯蓄）組合などの特定（個別）目的集団をも再び組織的かつ人的（役職的）に包括したりするようになっていっ

た。その上、町内会・部落会の役員は行政委任の民生委員、児童福祉委員、青少年問題対策委員なども兼任した。そして、町内会・部落会は行政補助機能をはたす反面、圧力団体化しながら、また、特に保守系地方議員の選挙地盤ともなった<sup>(60)</sup>。その点については、本章第3節で詳しくみるが、ここではさしあたり筆者の「村八分事件」をみよ。<sup>(61)</sup>。それゆえに、町内会・部落会は地域の政治や行政に欠きえない恒常的アクターとみなされるようになった。

それでは、町内会・部落会の他に、この戦後期には後の住民・市民運動団体のような個人の自発的で任意参加による住民組織は存在しなかったのか。個人を基礎にした自発的任意集団として戦後に噴出したものには、サークル（運動）がある<sup>(62)</sup>。しかしながら、それらは構成範囲が必ずしも地域的に限定されるものでなく（広域的・全国的ネットワークを有する場合もあり）、また、地域範域的であっても一般に文化団体と概括され、それほど地域の政治行政に影響力をもつものとはいえなかった。

これに対して、この時期、地域の政治行政に積極的に関与しようとした市民的集団として注目されるのは、「より良き政治の会」(Better Government Association)である。これは、前記の神奈川県下で結成された弘報委員会制と類似の企図をもって創設されたものであった。すなわち、GHQ・CIE（民間情報局）がアメリカの市政改革団体を参考にし、市町村の施策内容や運営を住民に伝達するとともに、住民の意見・要望を聴取して施策の改善案を提案したり、自治刷新を行う集団として組織することを勧奨したものであった。もっとも、個人参加ではなく、商工会議所、婦人団体、労働組合など地域各界の代表者をもって組織するよう指導された。そして、この会は1951年末まで近畿圏を中心に48市、83町、2村で結成されたという。そうした中で、例えば鎌倉市では市長が産婆役となって文化人・知識人を中心に結成されたが、大した実績もなしに消滅した。しかし、継承的にそのメンバーも一部加わった財界人中心の市民団体である「三日会」は、(1)無党派性、(2)市内上層階級にメンバーが限定されていること、(3)施策改善案の提起を理事会中心主義で行っていることに特徴があるともされている<sup>(63)</sup>。無党派性は後の住民・市民運動団体と類似しないこともないが、メンバーの限定・閉鎖性と活動の非大衆性は明らかに相違す

る。しかし、そうした限界だけでなく、そもそも母体となった「より良き政治の会」は、GHQの肝煎で結成が勧奨されたものであったがゆえに形式化し、大部分はまもなく自然消滅したようである。

- ⑤0 戦前については、高木鉦作「東京市町会の実態—町会整備前(1・2)」『国学院法学』第23巻第1号、第24巻第1号、1985～1986年、高木鉦作「東京市町会の事業と運営」『国学院大学紀要』第25巻、1987年。戦後については、吉原直樹『戦後改革と地域住民組織』ミネルヴァ書房、1989年の他、高木鉦作「町内会廃止と『新生活協同体の結成』(1)～(18)」『国学院法学』第24巻第3号～第29巻第3号、1986～1992年。この労作は、現在も継続中である。
- ⑤1 福武直『日本農村社会論』東京大学出版会、1964年、石田雄『近代日本政治構造の研究』未来社、1956年、大島美津子「地方制度」鶴飼・他編『講座日本近代法発達史』第8巻、勁草書房、1974年、大島美津子『明治のむら』教育社、1977年。
- ⑤2 高木「東京市会の実態(1)(2)」、京都市の「共同組合」については、岩崎信彦・他『町内会の研究』御茶の水書房、1989年、第2章もみよ。
- ⑤3 阿利莫二「地方制度—部落会町内会制度」『講座日本近代法発達史』第6巻、勁草書房、1959年。
- ⑤4 自治大学校監修『戦後自治史』第1巻、文生書院、1977年、序説。
- ⑤5 拙書『戦後期の地方自治』第2章及び山本、前掲書をみよ。
- ⑤6 以上、高木「町内会廃止と『新生活共同体の結成』(1)～(5)」及び前掲書『戦後自治史』第1巻。またGHQの政策に批判的なものとして、中川剛『町内会』中公新書、1980年。
- ⑤7 歴史と現状については京都府社会福祉協議会編『民生委員制度』法律文化社、1978年。
- ⑤8 以上、高木「町内会廃止と『新生活共同体の結成』(6)～(11)」。なお、R. P. ドーアが調査した「下山町」の実態については、前掲書、第11章の「町内の生活」をみよ。
- ⑤9 以上、高木「町内会廃止と『新生活共同体の結成』(12～14)」。なお、1952年調査とは、総理府国立世論調査所『地方自治世論調査—町内会・部落会・隣組について』、1956年調査とは自治庁『町内会・部落会についての調査』である。
- ⑥0 高木鉦作「東京都・区政と町会連合会」、日本政治学会編『日本の圧力団体』岩波書店、1960年。
- ⑥1 拙書『戦後期の地方自治』第10章。
- ⑥2 「集団の戦後思想史」『思想の科学』別冊第3号(第115号)、1971年、思想の科学研究会編『集団—サークルの戦後思想史』平凡社、1976年。
- ⑥3 高木「町内会廃止と『新生活共同体の結成』(11)」及び星野光男『日本の地方

自治』東洋經濟新報社，1958 年，82 ～ 86 頁。

(1992. 3. 31)